



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	25000-23-15-000-2020-02158-00 Acum. 25000-23-36-000-2020-02321-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Autoridad que expidió del acto	Alcalde Municipal de Girardot
Acto sujeto a control	Decretos No. 111 y 113 de 2020
Tema	Criterios que fijan la competencia de la Sala. Concurrencia de facultades ordinarias y extraordinarias. Sólo se tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la legalidad de medidas que desarrollan materias reguladas en decretos legislativos. Decreto Legislativo 539 de 2020. Criterio temporal y de conexidad. La Sala es competente para conocer de la legalidad del artículo 3° del decreto 111 de 2020. Declara su legalidad condicionada al criterio de transitoriedad. Improcedente frente a los demás.

En virtud de lo señalado en el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, así como de la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 1° de febrero de 2021, procede la Subsección a proferir sentencia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto del acto sujeto a control.

1.1. Decreto 111 del 30 de mayo de 2020.

**DECRETO No. 111
(30 DE MAYO DE 2020)
"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT EL
DECRETO 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES"**

El Alcalde Municipal de Girardot, en desarrollo de las facultades de que tratan el artículo 315 de la Carta Política y los artículos 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es, responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

El artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público,

(i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República (i) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) impartir instrucciones a los Alcaldes y Gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que la Corte Constitucional mediante sentencia C-117 de 2006 describió los principios dentro de los cuales está enmarcado el ejercicio del poder de policía: gobiernan los poderes de policía en un Estado democrático de derecho. Estos poderes: i) Están sometidos al principio de legalidad; ii) Su actividad debe tender a asegurar el orden público; (iii) Su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; (iv) Las medidas que se tomen deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (v) No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) La medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) Las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales".

Que mediante el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República reguló la forma en la cual las autoridades públicas pueden dictar medidas transitorias en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.

Que mediante Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público" ordenando el aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020.

Que se expidió el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", ordenando el aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, estableciendo excepciones a dicha medida.

Que mediante Decreto No. 689 del 22 de mayo de 2020 se prorrogan las medidas adoptadas mediante Decreto No. 636 de 2020 hasta la medianoche del 31 de mayo de 2020.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 17 de marzo de 2020, por medio de la cual declara el Estado de Emergencia Sanitaria en el país hasta el 31 de mayo de 2020, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020, mediante Resolución No. 000844 del 26 de mayo de 2020.

Que mediante el Decreto Legislativo No. 539 del 13 de abril de 2020, se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, protocolos que deben ser acatados por los Gobernadores y Alcaldes, correspondiendo a la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.

Que actualmente se debe garantizar por directriz del Gobierno Nacional la prelación del trabajo en casa, la formación académica mediante herramientas tecnológicas, el deporte al aire libre con restricciones, el inicio de algunas actividades con el fin de reactivar el comercio previa adopción y aplicación de los protocolos de bioseguridad, restringiendo todo tipo de acto que implique aglomeraciones, actividades de contacto, el uso de parques, piscinas, el funcionamiento de bares, discotecas y demás establecimiento de comercio que impliquen un foco o riesgo de contagio o propagación del COVID -19.

Que según la información que obra en la página del Ministerio Nacional de Salud, en Colombia se han confirmado 25.366 casos de COVID -19, de los cuales a corte 30 de mayo de 2020 la cifra en el municipio de Girardot asciende a 25 casos, registrando un fallecido hasta el momento.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, "Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".

Que en el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, se establecieron instrucciones a nivel general que deben ser adoptadas y reguladas por los Alcaldes para procurar las medidas de cuidado con el fin de preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud, y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones del Gobierno Nacional y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, se hace necesario a juicio del mandatario local ordenar el aislamiento preventivo obligatorio conforme lo dispuso el Gobierno Nacional.

Que en todo caso para el desarrollo de las actividades contenidas en las excepciones del artículo 3º del Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, y las que se adicionen por las entidades territoriales previo trámite ante el Ministerio del Interior, se requiere cumplir con todos los protocolos y medidas adoptados por el Ministerio de Salud y Protección Social quien es la única entidad autorizada para emitirlos y las demás autoridades nacionales, departamentales y municipales, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, como quiera que en la actualidad no existe medida o tratamiento farmacológico para prevenirlo.

En los sectores habilitados para iniciar actividades según el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, y todos aquellos que se autoricen por el municipio deberán adoptar de manera obligatoria previamente al inicio de las actividades los protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional para cada sector y obtener previamente la verificación y autorización municipal.

La medida de pico y placa, expedida para restringir y modular la movilidad de los vehículos de servicio público, es adecuada para promover el aislamiento obligatorio y poder contener los posibles focos de infección que se puedan generar en el municipio.

Que el pico y cédula, permite regular, restringir y modular la movilidad de las personas, por lo cual es adecuada para promover el aislamiento obligatorio y poder contener los posibles focos de infección que se puedan generar en el municipio.

En igual sentido, se hace necesario restringir la movilización de parrilleros en las motocicletas, como quiera que entre el conductor del mismo y el pasajero no se respetan las medidas de aislamiento o distanciamiento social recomendado por el Gobierno Nacional, lo cual torna en necesaria adoptar esta medida para contener los posibles focos de infección que se puedan generar.

Que es necesario restringir de manera temporal el aforo de personas que acuden al servicio de transporte público como taxis, buses y busetas, con el fin de mantener las medidas de distanciamiento social, reduciendo la exposición a posibles contagios del virus COVID-19 de quienes acuden a este sistema de transporte.

Que, de conformidad con lo expuesto, El Alcalde Municipal de Girardot

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: ACOGER en el ámbito territorial del municipio de Girardot, la medida de aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, según lo previsto en el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020.

Para efecto de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: PERMITIR el derecho a la circulación de las personas en el municipio de Girardot, **ÚNICAMENTE** en los casos o actividades previstas por el Gobierno Nacional en el artículo 3º del Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020 y aquellas que se autoricen por el municipio conforme a lo previsto en este Decreto.

PARÁGRAFO: Conforme al presente artículo, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, son excepciones a la medida de aislamiento y, por lo tanto, podrán circular las personas en los siguientes casos:

- 1- Asistencia y prestación de servicios de salud.
- 2- Adquisición y pago de bienes y servicios.

3- Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

4- Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

5- Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

6- La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

7- Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

8- Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

9- La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-; (iii) reactivos de laboratorio; y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

10- La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.

11- La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.

12- Las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.

13- Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVI D-19.

14- Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

15- Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga.

16- Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

17- La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

18- Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

19- La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del decreto, y su respectivo mantenimiento.

20- La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.

21- Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19.

22- El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

23- El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

24- El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.

25- El servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.

26- Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo (GLP); (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y el servicio de internet y telefonía.

27- La prestación de servicios: bancarios; financieros; de operadores postales de pago; profesionales de compra y venta de divisas; operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes; chance y lotería; centrales de riesgo; transporte de valores; actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, y expedición licencias urbanísticas.

Los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional será el que establezca la Superintendencia de Notariado y Registro. Los horarios y turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos será el que determine la Superintendencia de Notariado y Registro.

28- El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

29- El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

30- Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

31- La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.

32- Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.

33- Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privados; beneficios económicos periódicos sociales (BEPS), y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

34- El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

35- El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, de los niños mayores de 6 años, de los niños entre 2 y 5 años y de los adultos mayores de 70 años de acuerdo a lo regulado en este decreto.

36- La realización de avalúas de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

37- El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

38- La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

39- Parqueaderos públicos para vehículos.

40- Museos y bibliotecas.

41- Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.

42- Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.

43- Servicios de peluquería.

Las personas que desarrollen las actividades aquí mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

ARTICULO TERCERO: ORDENAR para los sectores y actividades que están contenidas en el artículo 2º del presente Decreto, implementar de manera inmediata los protocolos establecidos mediante Resolución 0000666 del 24 de abril de 2020, la Resolución 749 del 13 de mayo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Circular 001 del 8 de abril de 2020, y todos aquellos que se expidan por las autoridades competentes del orden nacional, departamental o municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Sólo podrán iniciar las respectivas actividades, quienes cumplan el proceso de verificación de protocolos de bioseguridad ante la Secretaría de Salud Municipal y que conste en respuesta emitida por dicha Secretaría de conformidad con los protocolos adoptados por el Ministerio de Salud y Protección Social, y las instrucciones que para evitar la propagación adopten los diferentes ministerios y autoridades de orden nacional y territorial.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Corresponde a las Secretaría de Salud, continuar con la verificación en campo del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad por parte de los establecimientos enmarcados dentro del artículo segundo del presente Decreto, ello con el apoyo de las otras dependencias de la Alcaldía Municipal.

ARTICULO CUARTO: ACTIVIDADES NO PERMITIDAS. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales y todas aquellas relacionadas o similares:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.
2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.
3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y sólo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.
4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.
5. Cines y teatros.
6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.
7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.

ARTICULO QUINTO: PERMITIR el desarrollo de la actividad física y de ejercicio al aire libre tales como correr, caminar, montar en bicicleta, montar en patines y similares en el municipio de Girardot, bajo el criterio de "ejercicio individual", garantizando el distanciamiento social, así:

1. Para las personas que se encuentran en el rango de edad de dieciocho (18) a sesenta y nueve (69) años, por un periodo máximo de dos (2) horas diarias; el horario permitido será de 5:00 a.m. a 8:00 a.m
2. Para niños entre dos (2) y cinco (5) años, por un periodo máximo de treinta (30) minutos, en compañía de un adulto responsable, únicamente los lunes, miércoles y viernes desde las 4:30 p.m. hasta las 5:00 p.m .
3. Para niños mayores de seis (6) años y menores de dieciocho (18) años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, en compañía de un adulto responsable, únicamente los martes, jueves y sábados desde las 4:00 p.m. hasta las 5:00 p.m.
4. Para mayores de setenta (70) años por un periodo máximo de treinta (30) minutos, únicamente los lunes, miércoles y viernes desde las 4:00 p.m. hasta las 4:30 p.m.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los niños que realicen las actividades físicas y de ejercicio al aire libre lo harán sin aglomerarse con otros niños o adultos diversos a sus cuidadores.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las actividades físicas y de ejercicio al aire libre no se podrán realizar a una distancia superior a dos (2) kilómetros de la residencia de la persona y, por lo tanto, no se podrán desplazar fuera de la jurisdicción municipal.

PARÁGRAFO TERCERO: Está prohibida la realización de actividad física grupal.

PARÁGRAFO CUARTO: Para el desarrollo de las actividades físicas será obligatorio el uso de tapabocas e hidratación personal e individual.

PARÁGRAFO QUINTO: Las personas deberán realizar las actividades físicas y de ejercicio conservando un distanciamiento mínimo de cinco (5) metros entre cada persona, regla que no será aplicable entre el menor y su acompañante.

PARÁGRAFO SEXTO: Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía por un periodo no superior a 20 minutos diarios.

ARTICULO SEXTO: Se prohíbe en toda la circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir cero horas (00:00 a.m.) del 1 de junio de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de julio de 2020. En todo caso, no está prohibida la venta de bebidas embriagantes.

ARTICULO SÉPTIMO: ESTABLECER como medida transitoria para regular la circulación de personas en el municipio de Girardot, la medida de "PICO Y CÉDULA" desde las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de junio de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de julio de 2020, para el desplazamiento a servicio bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar, servicios notariales y de registro de instrumentos públicos y todos aquellos autorizados por el gobierno nacional, así mismo para que una sola persona mayor de edad por núcleo familiar pueda realizar las actividades previstas en este Decreto de abastecimiento y adquisición de bienes.

Para hacer efectivo el pico y cédula se tendrá en cuenta el último dígito del número de la cédula de ciudadanía según la siguiente tabla:

Día de la semana (mes de junio)	Último dígito del número de la cédula de ciudadanía permitido
Lunes 1	9 y 0
Martes 2	1 y 2
Miércoles 3	3 y 4
Jueves 4	5 y 6
Viernes 5	7 y 8
Sábado 6	9 y 0
Domingo 7	1 y 2
Lunes 8	3 y 4
Martes 9	5 y 6
Miércoles 10	7 y 8
Jueves 11	9 y 0
Viernes 12	1 y 2
Sábado 13	3 y 4
Domingo 14	5 y 6
Lunes 15	7 y 8
Martes 16	9 y 0
Miércoles 17	1 y 2
Jueves 18	3 y 4
Viernes 19	5 y 6
Sábado 20	7 y 8
Domingo 21	9 y 0
Lunes 22	1 y 2
Martes 23	3 y 4
Miércoles 24	5 y 6
Jueves 25	7 y 8
Viernes 26	9 y 0
Sábado 27	1 y 2
Domingo 28	3 y 4
Lunes 29	5 y 6
Martes 30	7 y 8

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que tienen permitida la circulación para efectos de este artículo son las mayores de 18 años y menores de 70 años.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La persona designada por núcleo familiar y quien realice las actividades descritas en este artículo, estará en obligación de portar la cédula de ciudadanía original y exhibirla para acceder a los establecimientos proveedores de bienes y servicios.

PARÁGRAFO TERCERO: Las personas en la medida de sus posibilidades y en cumplimiento estricto del aislamiento preventivo obligatorio, deben evitar desplazarse para las actividades descritas en este artículo y en lugar de ello, acceder a bienes y servicios telefónica y virtualmente, aprovechando así los servicios de domicilio con que cuentan los establecimientos.

ARTÍCULO OCTAVO: ESTABLECER cómo medida transitoria el "**PICO Y PLACA**", para restringir la circulación de vehículos de servicio público taxi, buses, busetas o similares en el municipio de Girardot, desde la fecha en la que rige el presente Decreto y hasta el 30 de junio de 2020, según la siguiente tabla:

Día de la semana (mes de junio)	Último número de la placa permitido
Lunes 1	Par
Martes 2	Impar
Miércoles 3	Par
Jueves 4	Impar
Viernes 5	Par
Sábado 6	Impar
Domingo 7	Par
Lunes 8	Impar
Martes 9	Par
Miércoles 10	Impar
Jueves 11	Par
Viernes 12	Impar
Sábado 13	Par
Domingo 14	Impar
Lunes 15	Par
Martes 16	Impar
Miércoles 17	Par
Jueves 18	Impar
Viernes 19	Par
Sábado 20	Impar
Domingo 21	Par
Lunes 22	Impar
Martes 23	Par
Miércoles 24	Impar
Jueves 25	Par
Viernes 26	Impar
Sábado 27	Par
Domingo 28	Impar
Lunes 29	Par
Martes 30	Impar

ARTÍCULO NOVENO: RESTRINGIR por el término de vigencia de este Decreto, el aforo de personas para circular en transporte público, así:

- Para servicio público de taxi: Solo podrá circular un pasajero, con excepción de adultos mayores que requieran acompañante, mujeres gestantes, personas con discapacidad y para menores de edad que acudan a este sistema de transporte.

- Para servicio público como buses, busetas o similares: Solo podrán circular máximo el 35% del aforo total de pasajeros guardando las distancias mínimas de distanciamiento social, debiendo las empresas garantizar los protocolos respectivos de bioseguridad para usuarios y conductores establecidos por autoridades del orden Nacional, Departamental y Municipal.

ARTÍCULO DÉCIMO: RESTRINGIR por el término de aislamiento preventivo del presente Decreto, la circulación y tránsito de acompañantes (parrilleros) en vehículos tipo motocicleta de cualquier modalidad y cilindraje.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: EXTENDER la medida de "**TOQUE DE QUEDA**" en todo el municipio de Girardot, restringiéndose la permanencia y circulación de personas en parques, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales y los demás lugares que se consideren espacio público, todos los días, en el horario

comprendido entre las nueve de la noche (9:00 p.m.) a las cinco de la mañana (5:00 a.m.), hasta el 1 de julio de 2020 a las cinco de la mañana (5:00 a.m.).

PARÁGRAFO PRIMERO: Como excepción a esta medida, está el personal de los establecimientos y locales gastronómicos (restaurantes, venta de comidas rápidas y similares), cuya comercialización solo se permitirá mediante plataforma de comercio electrónico o por entrega a domicilio, quienes podrán movilizarse, máximo hasta las diez de la noche (10:00 p.m.) durante la vigencia de la presente medida.

ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO: EXCEPCIONAR de las medidas de "TOQUE DE QUEDA", "PICO Y CÉDULA" y "PICO Y PLACA", la asistencia y prestación de servicios de salud; las actividades relacionadas con el servicios de emergencia, incluidas las veterinarias; servicios funerarios; suministro de medicamentos; las actividades de las fuerzas militares, Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado; prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada; y las relacionadas con actividades necesarias para garantizar la operación y prestación de servicios públicos domiciliarios.

ARTICULO DÉCIMO TERCERO: Los criterios establecidos en el presente Decreto frente a las medidas de "TOQUE DE QUEDA", "PICO Y CÉDULA" y "PICO Y PLACA", serán aplicables a las personas de municipios aledaños que ingresan al municipio de Girardot, a cumplir las actividades previstas como excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, así como las previstas en el presente Decreto.

ARTICULO DÉCIMO CUARTO: Con el objeto de dar cabal ejecución a la medida de aislamiento preventivo obligatorio y demás adoptadas en este Decreto, se mantiene la vigencia de las disposiciones transitorias decretadas por la Alcaldía Municipal de Girardot, en los que no contravenga este Decreto y lo adoptado por el Gobierno Nacional.

ARTICULO DÉCIMO QUINTO: El incumplimiento de las medidas establecidas en este Decreto se sancionará conforme a lo previsto en la Ley y los reglamentos.

ARTICULO DÉCIMO SEXTO: Corresponde la Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno y Desarrollo Institucional, Secretaría de Tránsito y Transporte, Oficina Asesora de Planeación, inspecciones de policía, Policía Nacional y demás autoridades de policía del orden municipal, verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en este Decreto.

ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO: Este Decreto tendrá vigencia a partir del 1 de junio de 2020.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE,

JOSÉ FRANCISCO LOZANO SIERRA
Alcalde Municipal de Girardot

1.2. Decreto 113 del 10 de junio de 2020.

DECRETO No. 113.
(10 DE JUNIO DE 2020)'

POR EL CUAL SE ADOPTA LA MEDIDA ORDENADA EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL 312 DEL 9 DE JUNIO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Alcalde Municipal de Girardot, en ejercicio de sus facultades constitucionales Y legales, en especial, las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 769 de 2002, la Ley 1801 de .2016, el Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020, el Decreto Departamental 312 del' 9 de Junio de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, dispuso: "Colombia es un, Estado Social de derecho, organizado en forma' de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general", (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución política de Colombia, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto pues consagra que puede tener limitaciones,

tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999, en los siguientes términos: "El derecho fundamental de circulación puede ser limitado; en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los 'criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones, que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan 'la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales". Que el artículo 315 de la Constitución política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público:

"1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) "Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley (...)"

Que el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, señala que entre otros, los Gobernadores y los Alcaldes son autoridades de tránsito en su orden territorial.

Que el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, determina que son autoridades de policía, entre otros, el Presidente de la República, los gobernadores Y los alcaldes distritales o municipales.

Que 'los artículos 14 Y 202 de la Ley 1801 de 2016, con relación al ejercicio del poder extraordinario de policía de los gobernadores Y alcaldes, contempló:

"(...) Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia, el ejercicio de su poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

(...) ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigarlos efectos desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto' de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

(...) 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados."

Que la Corte Constitucional mediante sentencia C-117 de 2006, describió los principios dentro de los cuales está enmarcado el ejercicio del poder de policía:

"Con fundamento en ello se han señalado unos principios constitucionales mínimos que gobiernan los poderes de policía en un Estado democrático de derecho. Estos poderes: i) Están sometidos al principio de legalidad; ii) Su actividad debe tender a asegurar el orden público, (iii) Su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público (iv) Las medidas que se tomen deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; (v) No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; (vi) La medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y. (vii) Las medidas: policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales".

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos Y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de 'las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la

emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el país y, en consecuencia, el Presidente de la República emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

Que mediante Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Corona virus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 1 de junio de 2020, hasta el día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por ,causa del Coronavirus COVID-19 .

Que atendiendo a lo enmarcado en el Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020, la administración municipal, profirió el Decreto Municipal 111 del 30 de mayo de 2020, "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones"

Que mediante el Decreto Departamental 312 del 09 de junio de 2020, "Por el cual se restringe la movilidad de medios de transporte y personas, en el departamento de Cundinamarca", el Gobernador del Departamento de Cundinamarca dispuso "(...) ARTICULO PRIMERO. RESTRINGIR, la movilidad de medios de transporte y/o personas en los accesos a la jurisdicción de los ciento dieciséis (116) municipios del Departamento de Cundinamarca; durante los fines de semana Y festivos del mes de junio de 2020, así Los días comprendidos entre el 11 a 15 de junio de 2020, desde las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del día jueves, hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes festivo. Los días comprendidos entre el 18 a 22 de junio de 2020, desde las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del día jueves, hasta las veintitrés horas' y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes festivo. *Los días comprendidos entre el 25 a 29 de junio de 2020, desde las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del día jueves, hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes festivo. (...)"*

Que el artículo tercero del mencionado Decreto Departamental, el Gobernador ordena a los alcaldes de los municipios y autoridades de policía, dar cumplimiento' dentro del marco de sus competencias constitucionales Y legales, adoptando las medidas necesarias para dar estricto cumplimiento lo allí ordenado.

Que se hace necesario adoptar las medidas policivas especiales transitorias, ordenadas por el. Gobernador de Cundinamarca con el fin de mantener el orden público en el territorio, teniendo en cuenta la presencia y expansión de casos confirmados de COVID -19 en el municipio de Girardot.

Que el Municipio de Girardot, es considerado como destino de visitantes nacionales y extranjeros por su vocación turística y comercial, con una gran afluencia de viajeros, motivo por el cual se hace necesario restringir la circulación de vehículos particulares y motocicletas o similares en el territorio, teniendo en cuenta el último dígito del número de la placa, en los días comprendidos entre el 12 al 15 de junio, el 18 al 22 de junio y el 25 al 29 de junio de la presente anualidad; con .el propósito de mitigar los riesgos de la salud en el municipio.

Que es de destacar que el Decreto Municipal No. 111 del 30 de mayo de 2020, "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones", se mantendrá vigente de manera íntegra.

Que así mismo se hace necesario mantener las medidas transitorias que el municipio' tiene vigentes e implementar otras con el ánimo de que la 'medida departamental ordenada y adoptada mediante el presente decreto, sea efectiva en esta jurisdicción.

Que en mérito de lo expuesto, El Alcalde Municipal de Girardot

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR la medida de RESTRINGIR la movilidad de medios de transporte y/o personas en los accesos a la jurisdicción del municipio de Girardot, decretada en el artículo primero del Decreto Departamental 312 de 9 de junio de 2020, durante los fines de semana Y festivos del mes de junio de 2020, así:

- *Los días comprendidos entre el 11 a 15 de junio de 2020, desde las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del día jueves, hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes festivo.*
- *Los días comprendidos entre el 18 a 22 de junio de 2020, desde las veintitrés horas y Cincuenta y nueve minutos (23:59) del día jueves, hasta las veintitrés horas y Cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes festivo.*
- *Los días comprendidos entre el 25 a 29 de junio de 2020, desde las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del día jueves, hasta las veintitrés horas y cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes festivo.*

PARÁGRAFO: *Se exceptiona de la medida la movilidad del servicio público de transporte terrestre, y personas; que sea estrictamente necesario para el desarrollo de las actividades permitidas en el artículo tercero del Decreto Nacional 749 de 2020, en concordancia con las estipuladas en el artículo segundo del Decreto Municipal 111 del 30 de mayo de 2020, actividades que deberán realizarse en el horario de las cinco horas (5:00 a.m.) hasta las*

diecinueve horas (19:00 p.m.).

ARTICULO SEGUNDO: MANTENER vigente el Decreto Municipal No. 111 del 30 de mayo de 2020, "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones".

ARTICULO TERCERO: ADICIONAR el **ARTICULO DÉCIMO PRIMERO** del Decreto Municipal No. 111 del 30 de mayo de 2020, "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones", el párrafo segundo, el cual tendrá el siguiente texto:

"PARÁGRAFO SEGUNDO: Durante los días comprendidos entre el 11 al 15 de junio, el 18 al 22 de junio y el 25 al 29 de junio, la medida de **"TOQUE DE QUEDA"**, regirá en el horario comprendido entre las diecinueve horas (19:00 p.m.), a las cinco horas (5:00 a.m.) en todo el municipio de Girardot, restringiendo la permanencia y circulación de personas en parques calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales y los demás lugares que se consideren espacio público".

ARTÍCULO CUARTO: ESTABLECER como medida transitoria el **"PICO Y PLACA"**, para **RESTRINGIR** la circulación de vehículos automotores particulares incluidas las motocicletas, en el municipio de Girardot, teniendo en cuenta el último número de la placa, durante los días comprendidos entre el 12 al 15, el 19 al 22 y el 26 al 29 de junio de 2020, según la siguiente tabla:

Día de la semana (mes de Junio)	Último número de la placa permitido
Viernes 12	1-2-3
Sábado 13	4-5-6
Domingo 14	7-8-9
Lunes 15	0-1-2
Viernes 19	1-2-3
Sábado 20	4-5-6
Domingo 21	7-8-9
Lunes 22	0-1-2
Viernes 26	1-2-3
Sábado 27	4-5-6
Domingo 28	7-8-9
Lunes 29	0-1-2

PARÁGRAFO UNO: La medida contenida en este artículo **TAMBIÉN** para el ingreso al municipio de Girardot.

PARÁGRAFO DOS: Las personas para ingresar el municipio de Girardot, estarán **TAMBIÉN** sometidas a la medida de **"PICO y CÉDULA"** establecida en el artículo séptimo del Decreto Municipal No. 111 del 30 de mayo de 2020, "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones".

"ARTICULO QUINTO": Como excepción a la medidas establecidas en el presente decreto se encuentran la asistencia y prestación de servicios de salud; las actividades relacionadas con el servicio de emergencias incluidas las veterinarias; los servicios funerarios; los servicios de seguridad; el suministro de medicamentos; las actividades de las fuerzas militares, policía nacional y organismos de seguridad del estado; la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, y las relacionadas con actividades necesarias para garantizar la operación y prestación de servicios públicos domiciliarios.

ARTICULO SEXTO: El incumplimiento a las órdenes de policía impartidas en el presente decreto, dará lugar a las medidas correctivas contempladas en la Ley.

ARTICULO SÉPTIMO: Comunicar a la Secretaría de Gobierno Municipal, Secretaria de Salud Municipal, las Inspecciones de policía, autoridades militares y policía, tránsito y concesiones viales y demás autoridades a fin de cumplir lo aquí ordenado. '

ARTICULO OCTAVO: El presente decreto tendrá vigencia a partir del 11 de junio de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO LOZANO SIERRA
Alcalde Municipal de Girardot

2. Actuación procesal.

El señor Alcalde Municipal de Girardot expidió el Decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020 "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones".

Cumpliendo lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, remitió el acto vía correo electrónico para el conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien por conducto de su Secretaría efectuó su reparto al Magistrado Ponente, el pasado 2 de junio de 2020.

El 5 de junio de 2020 el magistrado ponente profirió auto mediante el cual resolvió avocar conocimiento del Decreto 111 de 2020. El 8 de junio de 2020 se notificó dicha providencia al alcalde del municipio de Girardot, al gobernador de Cundinamarca y al Ministerio Público. El mismo día se publicó el correspondiente aviso.

El 1 de julio de 2020 el magistrado Henry Aldemar Barreto Mogollón, mediante auto, remitió el proceso 25000-23-36-000-2020-02321-00, con el fin de que se acumulara a este proceso. En aquél se discutía la legalidad del Decreto 113 de 10 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de Girardot, por medio del cual se mantuvieron las medidas adoptadas mediante Decreto 111 de 2020 y se dictaron otras disposiciones.

El Procurador no emitió concepto.

II. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LA SALA

Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

- 1.** ¿Es procedente realizar el control inmediato de legalidad sobre los decretos nos. 111 y 113 de 2020 proferidos por el alcalde municipal de Girardot, teniendo en cuenta que los decretos señalados fueron proferidos con posterioridad a la vigencia del D.L. que declaró el EE?
- 2.** ¿Procede el CIL respecto de todas las disposiciones o sólo respecto a aquellas que desarrollan las facultades extraordinarias? ¿Dichas disposiciones son legales, proporcionales, sistemáticas y adecuadas a los fines?

Tesis de la Sala.

- 1.** La Sala se abstendrá de ejercer el CIL sobre los **artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º 14º, 15º y 16º** del decreto no. 111 de 2020, así como tampoco del decreto no. 113 de 2020, por ser desarrollo de facultades ordinarias atribuidas al alcalde de Girardot y no incidir de forma directa y necesaria en las facultades otorgadas a las autoridades administrativas mediante el D.L. 539 de 2020. Sin embargo, ejercerá el CIL el **artículo 3º** del decreto no. 111 de 2020 **porque** el acto administrativo fue expedido dentro de término de vigencia del decreto legislativo 539 de 2020 y lo desarrolla, teniendo en cuenta que se refiere a la

adopción de los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social dentro del municipio de Girardot.

También será procedente pronunciarse sobre la legalidad del **artículo 17°** del decreto no. 111 de 2020 donde se señala la entrada en vigor del acto administrativo sometido a control, debido a que ello incide en la producción de efectos jurídicos del **artículo 3°**.

2. El **artículo 3°** del decreto no. 111 de 2020 debe declararse ajustado a la Ley, por cumplir con los criterios de competencia, sistematicidad, proporcionalidad y adecuación de la medida, siempre y cuando se entienda que perdurará durante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia del COVID-19, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del D.L. 539 de 2020.

Se declarará la legalidad del **artículo 17°** del decreto no. 111 de 2020, bajo el entendido que surtirá efectos jurídicos desde su publicación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 65 del CPACA.

III. CONSIDERACIONES

1. Precisiones metodológicas.

El control inmediato de legalidad (CIL) es un medio de control especial y expedito que sirve de contrapeso efectivo al poder que adquiere la autoridad territorial, una vez declarado el estado de excepción, que en su ejercicio podría afectar los derechos, la Constitución y el ordenamiento jurídico. Debido a la naturaleza, fines y características del CIL, la Sala debe, desde el inicio, enfrentar la problemática de establecer su competencia de conformidad con las normas básicas que buscan, esencialmente, que se lleve a cabo un juicio de fondo, integral, sustantivo y oportuno de las medidas o actos administrativos generales objeto del control.

Así, el precedente de este Tribunal ha ido consolidándose respecto a que declarado el EE, las autoridades territoriales mantienen sus facultades y competencias ordinarias, pero al mismo tiempo adquieren otras de orden extraordinario por vía del desarrollo de los diferentes decretos legislativos que expida el Presidente de la República al asumir materias legislativas¹. Por tanto, en algunos actos administrativos concurren facultades ordinarias con las extraordinarias, las cuales sí son objeto del CIL. Entonces, deberá diferenciarse entre unas y otras con el propósito de que sean los actos administrativos generales que expidan las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como "desarrollo" de tales decretos legislativos, los que sean objeto del CIL, las demás funciones ejercidas solamente son enjuiciadas siempre que haya un vínculo necesario e inescindible con las primeras.

¹ Ver: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Felipe Alirio Solarte Maya. Providencia del 21 de julio de 2020. Radicación No. 25000231500020200042100. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Oscar Armando Dimaté Cárdenas. Providencia del 8 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200032800. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Claudia Elizabeth Lozzi Moreno. Providencia del 27 de junio de 2020. Radicación No. 25000231500020200157400. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00601-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-00548-00.

Como puede observarse sin mayor hesitación, el CIL es un juicio complejo puesto que implica que el juez, al ejercer de manera inmediata, oficiosa y expedita el control, sea el protagonista de la conservación de la superioridad e integridad del ordenamiento jurídico y de los derechos. Es a dicha autoridad judicial a la que le corresponde hacer las distinciones y la relaciones adecuadas y correctas para que su juicio conserve los límites competenciales de todas las autoridades dentro del marco de excepcionalidad y garantice, de esta manera, la superación de las causas que generaron la crisis dentro del estado de derecho y el pronto regreso a la normativa jurídica.

2. El CIL como mecanismo judicial de control efectivo en el marco de los estados de excepción. Régimen de legalidad.

Los estados de excepción son instituciones constitucionales del estado social de derecho enfrentar la guerra exterior (Art. 212 CP), la perturbación del orden público interno (Art. 213 CP) y la perturbación del orden económico, social y ecológico del país, o que constituya graves calamidad pública (Art. 215 CP), mediante el cual se permite al Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, decretar el estado de excepción y habilitarse para poder asumir poderes temporales, excepcionales, necesarios y expeditos con el único y exclusivo fin de conculcar o superar las causas que generan cada uno de dichos estados de excepción, por lo que se crea un "régimen de legalidad" (Art. 7, L. 137 de 1994) que sirve de fundamento y marco para la actuación y control de las medidas y actos que adopten la entidades y autoridades nacionales, distritales, regionales y locales. Estos estados de excepción consagrados en la Constitución Política responden a la decisión del constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aún en situaciones de anormalidad².

El sistema de "balances y contrapesos" o "frenos y contrapesos" que surge a partir del entendimiento de los límites al poder del Estado, en cabeza de los diferentes órganos de las Ramas del Poder Público, se enfoca en el aspecto dinámico del ejercicio del poder político. Dicho modelo acepta, consecuentemente, "que tiene que existir un cierto nivel de complementariedad, concurrencia y cooperación entre los poderes públicos para que el Estado pueda garantizar, tanto las libertades básicas, como los derechos prestacionales"³.

Lo que pretende la Constitución mediante el estado de excepción como "régimen de legalidad" es que el Gobierno adquiera herramientas o facultades para que pueda superar las causas que generaron el estado de excepción y regresar al estado ordinario o normal de legalidad, salvaguardando los principios intrínsecos al Estado social y democrático de derecho. Por ello, los Jueces de la República deben permitir que las autoridades administrativas actúen de manera rápida y efectiva dentro del marco jurídico excepcional y amplio que le otorga la Constitución al Gobierno Nacional (Arts. 212, 213 y 215 CP), procurando garantizar que los derechos y libertades de las personas y ciudadanos que fueron limitados o afectados, a través de las medidas que adopten dichas autoridades, sólo lo sean dentro de los estrictos términos y límites que requiera para conculcar las causas de la crisis, sin que ellos se vean vulnerados en su núcleo esencial y sólo de manera transitoria, especial y proporcional.

En línea con lo anterior, como el "Estado de derecho es una técnica de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos del poder a la norma jurídica", al haberse alterado el régimen jurídico ordinario y creado un "régimen de

² Corte Constitucional sentencia C-004 de 1992.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2014.

legalidad”, lo que se busca, entonces, es que se mantenga el “imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad”⁴.

Así, este “régimen de legalidad” como elementos y características esenciales: (i) todos los actos expedidos por las autoridades en el marco del Estado de excepción están sujetos a control; (ii) la restricción de las libertades y derechos fundamentales debe tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que la Corte Constitucional⁵ ha llamado la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales⁶.

Dicho esto, se procede a exponer los elementos sustantivos de la competencia y del juicio como son los conceptos normativos de “materia”, “función administrativa” y “desarrollo de los decretos legislativos”, que permiten que se pueda resolver el tema de la competencia de la Sala.

3. Competencia de la Sala.

3.1. Normas que establecen la competencia.

Los artículos 214 y 215 de la Constitución Política y la Ley Estatutaria 137 de 1994 establecen una serie de principios y reglas que deben considerarse durante el mencionado Estado de excepción.

Ley 137 de 1994, artículo 20:

Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades

4 Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

El artículo 185 del CPACA establece el trámite del control inmediato de legalidad de los actos: requisitos de admisión, competencia de ponente y Sala, plazos y formas de intervención de la ciudadanía y Ministerio Público, pruebas y sentencia.

A su vez, el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 185 de la referencia y señaló en su párrafo primero que "En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia".

3.2. Criterios que determinan la competencia y procedencia del CIL.

Tal como se advirtió con anterioridad, las normas que regulan el CIL incluyen de manera indistinta las reglas que determinan la competencia de la Sala para avocar conocimiento del asunto. Es por ello que los debates que surgen para asumir el CIL han generado muchas controversias al interior de todos los Tribunales Administrativos de país, pero al mismo tiempo ha permitido depurar los diferentes requisitos y reglas aplicables para lograr la finalidad de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución y el ordenamiento jurídico, como de los derechos.

De las normas aplicables a este tipo de control, es posible advertir **cinco criterios** que deben cumplirse para efectos de determinar la competencia de la Sala en relación las medidas de carácter general expedidas en el marco del estado de excepción. Dichos criterios son: **1.** El temporal, **2.** El orgánico, **3.** El de la naturaleza general y abstracta de los actos susceptibles de control, **4.** El que se refiere a la expedición de aquellos en ejercicio de la función administrativa, y finalmente **5.** Que se trata del desarrollo de una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad, el cual involucra criterios formales y materiales para el juicio.

Todos ellos, muestra del objeto, procedimiento y criterios propios del CIL. Veamos:

- a) Que la medida o acto administrativo sea expedido por una autoridad del orden distrital, departamental o municipal en ejercicio de función administrativa⁷
- b) La medida o acto administrativo debe ser de carácter general; también podrían ser objeto del control, las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas⁸;
- c) La medida o acto administrativo debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa
- d) Que se trata del desarrollo de una de las materias de uno de los decretos legislativos proferidos dentro de la excepcionalidad.

3.3. Criterio referente a la verificación de la materia para definir el acto administrativo del CIL.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, Auto interlocutorio. MP Exp. 11001-03-24-000-2018-00166-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

Desde la perspectiva práctica, poder determinar de manera clara y precisa el acto administrativo sobre el cual debe recaer el control inmediato, es una labor interpretativa sustantiva que requiere, previamente, diferenciar tres tipos de actos:

- a) El decreto legislativo mediante el cual el Presidente con la firma de todos los ministros declara el estado de excepción (Art. 214.1 y 215 CP);
- b) Los decretos legislativos que "deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción" (Art. 214.1); "Estos decretos [legislativos] deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia" (Art. 215 CP);
- c) Las "medidas" o "actos administrativos" de carácter general que sean "dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (Art. 20 L. 137/94 y art. 136 CPACA)

¿A qué se refieren con las "materias" los artículos 214 y 215 de la Constitución? La Sala despejará este concepto a partir de la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

- a) El concepto de materia tiene muchas definiciones y significados⁹, dentro de los cuales podemos estar de acuerdo que se trata de todo un "conjunto" de cosas o asuntos o temas, es decir, cuando decimos que la materia del derecho civil o público se entiende que incluyen muchos subtemas.
- b) Ahora, desde una interpretación sistemática en el derecho constitucional, la norma utiliza el concepto de "materia" para referirse a los decretos legislativos que son expedidos con ocasión y durante el estado de excepción, es decir, porque con base en tales decretos se subvierte una normalidad o se entra en un estado de excepcionalidad.
- c) Esta subversión de la normalidad se refiere a las poderes y facultades con la que actúa el Gobierno y las autoridades públicas dentro del estado de derecho para situaciones ordinarias, pero al ocurrir situaciones extraordinarias dichos poderes y facultades no son suficientes, ni idóneos ni expeditos, por ello se requieren nuevos con el objeto de enfrentar dichas situaciones.
- d) Los poderes y "facultades" nuevas que se le otorgan al Gobierno para "circunstancias extraordinarias" tienen el carácter de especiales, adecuadas, expeditas, efectivas y necesarias (Art. 2 L. 137/94);
- e) Dichas facultades son las que crean un "régimen de legalidad", lo cual significa que dentro del estado social de derecho se ha diseñado un camino o forma sustantiva para que las "circunstancias extraordinarias" sean afrontadas dentro del estado de excepción. No se trata de que subvierta la normalidad de cualquier manera, sino que se exige que sea institucionalizada, con exigencias de forma y sustancia, tanto para

⁹ <https://dle.rae.es/materia?m=form>.

"Conjunto de conocimientos que constituyen un campo del saber, una disciplina científica o una asignatura académica".

"Conjunto de las cosas que atañen al gobierno, conservación, aumento y reputación de los Estados".

"En la filosofía aristotélica, principio potencial y pasivo que en unión con la forma sustancia constituye la esencia de todo cuerpo, y subyace a cada una de las formas que se suceden"

su declaratoria como para su implementación y ejecución.

- f) Una característica esencial es que los decretos son de naturaleza legislativa. Estos, además, cuando afecten o suspendan leyes “deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción” (Art. 12 L. 137/94).
- g) Respecto a la motivación expresa, la Corte ha sostenido que con esta exigencia “se acabará la costumbre generalizada, por parte del Gobierno, de decretar una suspensión genérica de múltiples leyes vigentes, con la simple fórmula de que se suspenden todas las normas “que sean contrarias” con las que se expiden, pues de ahora en adelante se tendrá que indicar expresamente cuáles son los ordenamientos concretos que son antagónicos con el estado de excepción, lo cual facilitará el control de constitucionalidad, y terminará de una vez por todas con la indeterminación de la normatividad que se suspende, hábito ese que generaba una verdadera incertidumbre e inseguridad jurídica para todos los ciudadanos y las autoridades públicas”¹⁰.
- h) Por tanto, para poder determinar el acto administrativo sobre el cual debe recaer el control inmediato de legalidad, se debe acudir a las materias que son objeto de los decretos legislativos¹¹, lo cuales deben estar debidamente motivados y consignar expresamente su relación “directa y específica” con el estado de emergencia”, esto “constituye un control más sobre el Gobierno, con el fin de evitar que el Presidente de la República exceda la tarea legislativa que en forma temporal y limitada le compete ejercer”, asimismo, que “existan controles más rigurosos que en tiempo ordinario, pues es en tales periodos cuando se presentan mayores excesos y arbitrariedades por parte de las autoridades, en razón de la amplitud de los poderes que se les asignan”¹².

4. Juicio Integral del CIL. Marco normativo, características y criterios para orientar el juicio.

4.1. Control inmediato de legalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

La jurisprudencia del H Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de realizar varios controles inmediatos de legalidad y de ellos se pueden extraer:

4.1.1. Características^{13 14}

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009¹⁵, señaló las principales características de este medio de control a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo: i) **su carácter jurisdiccional**; ii) **es inmediato y**

¹⁰ Corte Constitucional sentencia C-179/94

¹¹ Para el caso del estado de excepción decretado mediante decreto 417 de 2020, han sido 72 decretos legislativos los que se han expedido que han tocado variadas material.

¹² Corte Constitucional sentencia C-179/94

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00951-00(CA)A

¹⁴ Sobre las características del Control Inmediato de Legalidad ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

automático¹⁶; iii) **es oficioso**; iv) **es autónomo pero compatible y/o coexiste**¹⁷ con medios de control ordinarios que ejerza el ciudadano contra los mismos actos administrativos¹⁸; v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa**¹⁹; vi) **el control es integral** porque es control completo²⁰ y el marco normativo del juicio de legalidad es tanto la Constitución, la ley estatutaria, como el régimen de legalidad creado²¹; vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios; viii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos²².

4.1.2. Carácter integral del CIL. Criterios para el juicio.

Con ocasión de la revisión constitucional del Decreto 333 declaratorio de Estado de Emergencia Social, en providencia C-004 de 1992²³, la Alta Corporación fue expresa en considerar que un instrumento de excepción no puede conllevar a la negación de la vigencia del principio democrático que sustenta el Estado Social de Derecho, cuando su primer y último designio es su defensa. Formuló en consonancia, que en circunstancias extraordinarias "(...) la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado". Por esta razón, debido al carácter normativo y superior de la Constitución, es imperativo que el control sea de "mérito y no exclusivamente de forma".

La sentencia C-179 de 1994 realizó el juicio de constitucionalidad²⁴ y precisó aspectos importantes respecto de las características esenciales del control inmediato de legalidad. No obstante, solo sería a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado que se le aduciría al medio de control inmediato de legalidad, el carácter integral que aquí pretende discutirse.

En efecto, las providencias CA-01²⁵ y CA-01²⁶ de 1999 particularizaron sus elementos tales como: **a)** Que el juicio de las medidas de carácter general que pretendieran hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos promulgados durante los estados de excepción, el análisis de legalidad trascendería la comprobación de los requisitos formales; **b)** Que debe juzgarse la conexidad con las causas que dieron origen a su implantación, su carácter transitorio y su proporcionalidad, así como su conformidad con el resto del

16 No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad.

17 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), Consejero ponente, Mauricio Fajardo Gómez. Expediente N° 2009-00549.

18 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

19 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

20 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

21 CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)

22 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del siete (7) de febrero del dos mil (2000); Radicación: CA-033.

23 Sentencia C-004 de 7 de mayo de 1992. Recobra esta sentencia un aporte del Procurador General de la Nación, que ilustra el carácter de lo que aquí pretende evidenciarse: "Si en tiempos de paz económica, social o ecológica, la Corte ha de ser exigente en el análisis de las medidas dictadas al amparo de la Carta, con más razón en épocas de turbación del orden que dichos conceptos representan, no pudiendo restringir su función a lo meramente formal. Como se ha dicho con razón sobre este punto, el control debe ser integral o no tiene razón de ser. La competencia es sobre el fondo y la forma, para que la Constitución sea norma de normas y el control integral de constitucionalidad que la Carta postula, sea, en verdad, efectivo."

24 Sentencia C- 179 de 13 de abril de 1994. A saber, afianzaba en sus consideraciones, que los decretos legislativos debían ser: (i) Justificativos de la restricción de los derechos susceptibles de ser limitados; (ii) conexos con las causas que originaron la alteración del orden; (iii) conjuradores de las causas de la perturbación; (iv) necesarios respecto de la adopción de sus medidas, demostrando que las ordinarias eran exiguas; y (v) proporcionales, contemplando la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos.

25 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999), Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán). Rad. CA-010

26 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del tres (3) de mayo de mil novecientos noventa y nueve 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

ordenamiento jurídico; **c)** La sentencia CA-697, precisa que el examen de legalidad implica que la adopción de la medida acontezca en un marco de legalidad según el cual, el objeto reglamentario de la medida no exceda o modifique la ley.

La jurisprudencia²⁷ ha sentado desde ese entonces, una línea que se ha consolidado respecto de las pautas que consolidan el carácter integral que se aduce al medio de control, estableciendo como criterios de análisis: **(i)** la competencia de la autoridad que expidió la medida; **(ii)** su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; **(iii)** su carácter transitorio; **(iv)** la sujeción a las formalidades; **(v)** la proporcionalidad que guarda con el propósito de conjurar la crisis e impedir la proliferación de sus efectos; **(vi)** la adecuación a los fines y **(vii)** la correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la cohesión con las normas que la preceden y fundamentan, o son coetáneas, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley dictadas al amparo del estado de excepción.

Otros debates que ha asumido la jurisprudencia es la prevalencia del control de simple nulidad debido a su carácter pleno sobre el control automático²⁸, como la distinción entre los decretos cuyo contenido desarrollaba la declaratoria de estado de excepción, y aquellos expedidos en consonancia con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política (la potestad reglamentaria del presidente de la República) así indirectamente estos refirieran normas promulgadas en desarrollo del estado de excepción²⁹. Asimismo se ha dicho que el control automático o inmediato de legalidad resulta compatible con la posibilidad de ejercer la acción de nulidad por inconstitucionalidad en los eventos en los cuales tanto el derecho positivo —artículos 237-2 constitucional y 135 CPACA— como la jurisprudencia han reconocido la procedencia de este último medio de control³⁰, igualmente ha abordado el tema de que el juez, en el caso concreto y con el efecto inter partes, es el encargado de definir si la norma objeto del control inmediato contiene o no disposiciones ilegales o inconstitucionales, caso en el cual debería declarar la excepción de inconstitucionalidad.³¹

Ahora bien, con la sentencia del 23 de noviembre de 2010³² operó un viraje en la línea mantenida desde la CA-010 de 1999, que acaso puede ser visto como una reducción de las demás características antes desarrolladas por la jurisprudencia a los fines sustanciales del control inmediato de legalidad, conforme ya lo había puesto de presente la sentencia del 7 de febrero del 2000³³, sin embargo, sólo redujo los requisitos ya vistos para efectos del control, pero precisó un aspecto relevante en cuanto a los ámbito normativos del juicio de legalidad del control inmediato de legalidad:

En primer lugar, solo sobre las normas expedidas en desarrollo de EE [a], pero en caso de que el juez se percate de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que

27 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del siete (7) de febrero del dos mil (2000); Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Radicación: CA-033. Consejo de Estado; Sentencia del veinticuatro (24) de Septiembre de dos mil dos (2002). Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. Radicado número: CA-697; Sentencia del veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicado: 2010 – 00196; Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

28 Salvamento de voto D.M. Guzmán. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del siete (7) de marzo del dos mil (2000). Consejero Ponente, Javier Díaz Bueno. Radicación número: CA-050

29 Salvamento de voto D.G Leyva. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del dos (2) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Consejero Ponente, Javier Díaz Bueno. Radicación número: CA-008.

30 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, Sentencia del once (11) de noviembre de dos mil diez (2010). Consejera ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01

31 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

32 Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sentencia del 7 de febrero del 2000, CA-033 (M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez).

33 Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA) (M.P. Ruth Stella Correa Palacio). Sentencia del 05 de marzo de 2012, Rad 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) (M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas). Sentencia del 7 de febrero del 2000, 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA) (M.P. Marco Antonio Velilla Moreno).

no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley [b], dictadas al amparo del EE, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para control de legalidad [c].

Por lo tanto, el control integral es en realidad un juicio complejo que requiere un riguroso y estricto análisis de confrontación o comparación a partir de muchos **criterios enunciados**. Unos de carácter puramente formales, otros procedimentales, otros sustantivos o materiales, sistemáticos y finalísticos. Se tiene como parámetros normativos la Constitución, el bloque de constitucionalidad, los artículos 214 a 215 de la Constitución Política, la ley estatutaria de los Estados de Excepción (L. 137/94), los decretos legislativos bajo el amparo y en desarrollo del estado de excepción, las normas que ordinarias que no hayan sido suspendidas o derogadas con los decretos legislativos.

4.1.2.1. Desarrollo de los decretos legislativos.

Se ha diferenciado, en principio, el criterio de materia, ya estudiado, con el concepto sustantivo del desarrollo de los decretos legislativos. Entonces, ¿A qué se refiere la norma cuando dice que el CIL recae sobre actos administrativos que se expidan “como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”?

Siguiendo dicho razonamiento, para que la Sala pueda saber si es un desarrollo o no de un decreto legislativo, presupone que se determine la materia, conforme a los cual es necesario: **a) Identificar** la totalidad de los decretos legislativos que fueron expedido con ocasión y durante el estado de excepción por parte del Gobierno. Para el caso que nos ocupa en este proceso se han expedido 72 decretos legislativos con base en el decreto 417 de 2020, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional³⁴; **b) Revisar** cada uno de dichos decretos legislativos con el objeto de **determinar** cuáles fueron cada una de las **materias** que fueron objeto de regulación; **c)** Frente a lo anterior, **confrontar o relacionar** las medidas o actos administrativos que fueron expedidos por la autoridad nacional, cuando se trata del control ante el Consejo de Estado, o las autoridades distritales, departamentales o municipales, para el caso de los Tribunales Administrativos y son objeto del CIL, con el propósito de determinar si se refiere a alguna de las materias que fueron reguladas por cualquiera de los decretos legislativos; **d)** Por lo tanto, cuando se refiere la norma a que se trata de actos administrativos que sean expedidos “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, metodológicamente tendrá que haberse superado los anteriores análisis, y luego, dicho decreto tendrá que **someterse al juicio integral de** legalidad en su aspecto sustantivo y finalístico.

Entonces, como ya estamos dentro de la materia, las preguntas pertinentes podrían ser: a) ¿Si otorgó facultades especiales a los gobernadores, alcaldes u autoridades que estén desarrollando en el acto administrativo?; b) ¿Si es cierto lo anterior, las “desarrolló” la autoridad dentro del marco del decreto, se desbordó, las utilizó para los fines del COVID19?; c) ¿La medida o acto administrativo expedido por la autoridad, violó alguna norma ordinaria distinta al decreto legislativo, resulta inconstitucional, resulta violatoria del bloque de constitucionalidad?; d) ¿Qué pasa si la medida o el acto administrativo no contiene ninguna motivación o ésta simplemente utiliza fuentes normativas ordinarias pero en su contenido se refiere a alguna materia de los decretos legislativos?; e) ¿El acto es conexo con la causa, es transitorio, es proporcional?

³⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

4.1.3. La debida motivación de los actos administrativos sometidos a control. Características, exigencias e importancia en el juicio de legalidad del CIL.

La motivación de los actos administrativos es un deber que el derecho constitucional y administrativo le ha impuesto a las autoridades públicas con miras a garantizar el derecho fundamental al debido proceso y la maximización del principio de legalidad. Asimismo, es una prerrogativa que permite la eficacia normativa del principio democrático y materializa los principios de publicidad y transparencia; garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales del administrado³⁵.

La motivación, entendida como la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión, supone la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las decisiones que son adoptadas por las autoridades en ejercicio de la función administrativa³⁶. Ha señalado el Consejo de Estado³⁷:

"Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto".

No obstante, dicha exigencia es rigurosa cuando se trata de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, pues la motivación impide que las potestades extraordinarias que le han sido otorgadas a las autoridades administrativas por parte del Presidente de la República deriven en decisiones arbitrarias o fundadas en el abuso del poder. Presupuesto último que pretende controlarse a través del presente juicio automático y oficioso de legalidad de este tipo de decisiones administrativas.

En este sentido, es claro que las autoridades administrativas se encuentran llamadas a motivar de manera expresa, clara y suficiente las medidas adoptadas para superar la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción. Deber que implica que señalen las causas **jurídicas** y **fácticas** que permiten a la autoridad utilizar las facultades excepcionales que les han sido otorgadas, pues sólo así es posible que el Juez del control inmediato de legalidad determine si las medidas adoptadas son i) necesarias, ii) proporcionales, iii) adecuadas a los fines y iv) tienen conexidad con las causas que generaron el estado de excepción.

Entonces, la motivación como requisito de legalidad del acto administrativo que expide la autoridad administrativa debe ser superior o más estricto, es decir, el acto administrativo de carácter general remitido para control debe contener aspectos fácticos concretos que se refieran al nivel de competencia y función administrativa de la autoridad expedidora y no

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017. Corte Constitucional sentencia SU- 917 de 16 de noviembre de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio.

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016.

³⁷ Citando a García de Enterría, Eduardo "Curso de Derecho Administrativo". T.I. 5ª edición. Civitas S.A., Madrid, 1989. Ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 4. Rad. 11001-03-15-000-2020-003128-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 1 de diciembre de 2020.

limitarse a realizar un bosquejo de los fundamentos normativos utilizados para su expedición.

El juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional respecto a los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República, encuentra fundamento – principalmente - en el análisis de la sistematicidad y adecuación de ese tipo de medidas generales y abstractas en relación con la constitución política. Aunque en la sentencia C-240 de 2020 la Corte también hace hincapié en el requisito de suficiencia de la motivación como elemento necesario para adelantar un juicio de constitucionalidad, lo cierto es que se limita a un análisis de los sentidos de las normas en su nivel abstracto y general.

Por el contrario, el juicio que se adelanta por los Tribunales Administrativos en el marco del control inmediato de legalidad es distinto, pues a nivel jerárquico y administrativo, la autoridad que lo expide tiene una relación distinta con el tipo de norma excepcional que le sirve de fundamento. En ambos casos el grado de abstracción de las normas es diferente; es superior la que se expide por el Presidente de la República, quien actúa en ejercicio de su facultad legislativa extraordinaria, y menor la que profieren las autoridades administrativas pues, aunque son actos administrativos de carácter general, las mismas deben concretarse de acuerdo con las competencias y funciones administrativas de las autoridades expedidoras que se mantienen aún en tiempos de excepcionalidad. Ello, exige que los decretos legislativos se concreten a través de decisiones que se materialicen en la realidad, es esta concreción la que permite determinar si se hace uso o no de estas competencias excepcionales, pues el CIL sólo procede cuando los motivos del acto se refieren directamente a las competencias y funciones administrativas otorgadas en el ámbito territorial y funcional, conforme a las causas que generaron el régimen normativo excepcional dentro del cual se desarrollan.

Luego, el juicio de corrección que realiza el Juez del control inmediato de legalidad encuentra punto de partida en la exposición del razonamiento lógico que le permitió a la autoridad concluir que la decisión adoptada se ajustaba al ordenamiento jurídico y a las circunstancias fácticas que la motivaron, por lo que se trata de un deber más exigente y riguroso en cabeza de la administración, dentro del cual **no** resulta suficiente invocar como único fundamento del acto administrativo, el decreto legislativo que permite a la autoridad adoptar determinada decisión o, lo que es lo mismo, el fundamento normativo que otorgó la facultad extraordinaria.

En conclusión, la motivación es un presupuesto indispensable para juzgar la legalidad del acto administrativo sometido a control (Art. 137 del CPACA). En el ámbito del CIL tiene otro tipo de exigencias o elementos de juicio más estrictos y exigentes al tratarse del desarrollo de decretos legislativos que otorgan facultades y potestades extraordinarias. Dentro de dichas exigencias se encuentra la de la exposición clara, expresa y suficiente de las razones fácticas y jurídicas que cimientan la decisión administrativa, lo que a su vez permite determinar si las medidas adoptadas son i) necesarias, ii) proporcionales, iii) adecuadas a los fines y iv) tienen conexidad con las causas que generaron el estado de excepción.

4.1.4. Las entidades territoriales y la administración central en el marco de los Estados de emergencia y su relación con los criterios que orientan el juicio integral del CIL.

¿Cómo armonizar y articular estas funciones administrativas especiales entre las diferentes autoridades y entes territoriales, en el nuevo “régimen de legalidad”?

Los criterios que orientan el juicio integral del CIL necesariamente implican entender la complejidad de la relación jurídica que tiene lugar entre las entidades territoriales y el sector central en el marco de los estados de excepción. Lo anterior, como quiera que indagar sobre la proporcionalidad, correspondencia, adecuación y sistematicidad de las medidas adoptadas a nivel departamental y municipal, involucra acudir a los principios que orientan la relación jurídica existente entre el sector central y el territorial desde la Constitución de 1991, para efectos de realizar una lectura de la misma a la luz de la situación de anormalidad que llevó al Presidente de la República, como máxima autoridad de la Rama Ejecutiva, a declarar el estado de excepción.

“Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (Art. 1 CP). Desde la perspectiva estructural el estado es unitario, con órganos autónomos e independientes a nivel territorial y por servicio, que colaboran armónicamente en el cumplimiento de los fines del estado (Art. 113 CP). Desde la perspectiva administrativa y funcional, rigen los principios de coordinación, concurrencia y subordinación (Art. 287, 288 y 356 CP), lo cuales determinan el talante, el límite y los contenidos esenciales que deber ser regulados en el marco del estado de excepción.

Lo anterior significa que, aunque el estado colombiano se encuentre organizado como República unitaria, el funcionamiento del mismo y el ejercicio de la función administrativa se rige por otro tipo de principios que les permite a las entidades territoriales tener cierto nivel de autonomía, pero estar sujetas a principios de organización tendientes a la coordinación, concurrencia y subordinación.

Debido al carácter autónomo y descentralizado de las entidades territoriales, se ha comprendido como la capacidad de autogobernarse por autoridades, ejercer competencias propias, exclusivas y excluyentes, administrar recursos y establecer tributos, participar en rentas nacionales (Art. 287 CP) y decidir cuáles son las medidas adecuadas y razonables. La jurisprudencia ha precisado que el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales implica la capacidad de que planeen, organicen, ejecuten y controlen sus funciones y competencias, concepto que se traduce en un supuesto de autonomía administrativa, fiscal y política. La administración central, por su parte, actúa conforme a la premisa de que todo asunto que trascienda a la esfera del nivel local o seccional concierne a la nación entera, ya que la conformación administrativa de nuestro Estado supone la asunción de competencias unificadas cuando quiera que se trate de asuntos que escapen al orden estrictamente territorial³⁸. Por su parte, la Ley 1454 de 2011 también regula la materia al incluir un catálogo de principios más extenso y de segundo orden, entre los que se incluyen soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial.

Por lo tanto, habrá que realizar el juicio de ponderación de principios en cada caso concreto, para armonizar y articular las facultades que son ejercidas por el Presidente de la República a través de los decretos legislativos mediante los cuales se crea un “régimen de legalidad” según asuma las “materias” pertinentes, frente al desarrollo de cada una de estas materias

38 Constitucional de Colombia, Sentencia C-471 de 1995, (M.P. Hernando Herrera Vergara); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1258 de 2001, (M.P. Jaime Córdoba Triviño); Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1051 de 2001, (M.P. Jaime Araujo Rentería).

que, en ejercicio de las funciones administrativas, expida la autoridad territorial. Autoridad que se encuentra dotada de la autonomía necesaria para regular los asuntos concernientes a su territorio de la forma que considere idónea y adecuada.

5. Sentencia del CIL

5.1. Efectos, alcances y modulación de las sentencias proferidas en ejercicio del CIL.

Conforme lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, las sentencias proferidas en el marco del control inmediato de legalidad hacen tránsito a cosa juzgada relativa. Sólo producen efectos erga omnes en relación con las normas jurídicas superiores que sirvieron como marco normativo para efectuar el control.³⁹

Ahora, en cuanto a los efectos de las sentencias proferidas en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha establecido que es facultad del juez contencioso administrativo fijar los efectos de sus fallos. Ello, en virtud del principio de separación de poderes, la autonomía como elemento consustancial al ejercicio de la función jurisdiccional, el valor superior de la justicia, el principio de seguridad jurídica y la primacía del orden constitucional —y del legal, tratándose de la fiscalización de actos administrativos.⁴⁰

El Consejo de Estado, en sede de control inmediato de legalidad ha determinado que la modulación de sus fallos halla fundamento al encontrarse ante una disposición normativa que no admite una declaración de validez pura y simple. Esto es, que llanamente no se le puede considerar absolutamente nula o válida, por lo cual es menester del juez administrativo apoyarse en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se hace énfasis en la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente.

A través de este mecanismo de modulación se cumple con eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneren el derecho, excluyendo de esta manera la ilegalidad a fin de mantener incólume el ordenamiento jurídico y en segundo lugar se logra conservar de manera exclusiva la aplicación o la interpretación que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, tal como lo ha sostenido este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁴¹.

4. CASO CONCRETO.

1. Precisión del caso.

A través del decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020, la alcaldía municipal de Girardot acogió en el ámbito territorial del municipio la medida de aislamiento preventiva obligatoria durante el mes de junio de 2020 (art. 1), permitió el derecho a la circulación de personas en el municipio, únicamente en los casos o actividades previstas por el Gobierno en el

³⁹ Consejo de Estado. S. Plena, Sentencia 2010-00196, nov.23 de 2009. MP. Ruth Stella Correa, Reiterada en S. Plena, Sentencia 2020-01213, abr. 22 de 2020. MP. William Hernández Gómez.

⁴⁰ Consejo de Estado. S. Plena, Sentencia 2009-00549, oct.20 de 2009. MP. Mauricio Fajardo Gómez

⁴¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: José Élvor Muñoz Barrera. Providencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-00601-00.

Decreto 749 de 2020 (art. 2), ordenó que los sectores, actividades y casos que estuvieran exceptuados de la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptarán los protocolos correspondientes señalados por el Ministerio de Salud y Protección Social (art. 3), señaló qué actividades no estaban permitidas (art. 4), permitió el desarrollo de la actividad física y de ejercicio al aire libre garantizando el distanciamiento social (art. 5), prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio (art. 6), estableció la medida transitoria de pico y cédula (art. 7), estableció la medida transitoria de pico y placa (art. 8), restringió el aforo de personas para circular en transporte público (art. 9), restringió la circulación de acompañantes en motocicletas (art. 10), extendió la medida de toque de queda (art. 11), señaló las excepciones para la medida del toque de queda (art. 12), indicó que las medidas de toque de queda, pico y cédula y pico y placa eran aplicables a las personas de municipios aledaños que ingresaran al municipio de Girardot (art. 13), se precisó que se mantendrían vigentes las disposiciones transitorias decretadas por la Alcaldía en lo que no contravinieran tal derecho y lo adoptado por el Gobierno Nacional (art. 14), estableció que el incumplimiento de las medidas se sancionaría conforme a lo previsto en la Ley y los reglamentos (art. 15), indicó que le correspondía a la Secretaría de Salud, Secretaría de Gobierno y Desarrollo Institucional, Secretaría de Tránsito y Transporte, Oficina Asesora de Planeación, inspecciones de policía, Policía Nacional y demás autoridades de policía del orden municipal, verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en tal Decreto (art. 16), señaló que dicho decreto tendría vigencia a partir del 1 de junio de 2020 (art. 17).

Mediante decreto No. 113 del 10 de junio de 2020, la autoridad administrativa de Girardot adoptó la medida de restringir la movilidad de medios de transporte y/o personas en los accesos a la jurisdicción del municipio (art. 1), aclaró que el Decreto 111 continuaba vigente (art. 2), modificó la medida de toque de queda establecida en el Decreto 111 (art. 3), extendió la medida de pico y placa para las motocicletas (art. 4), estableció las excepciones a las medidas adoptadas en tal decreto (art. 5), señaló que el incumplimiento a las órdenes de policía impartidas en dicho decreto daría lugar a las medidas correctivas contempladas en la Ley (art. 6), ordenó comunicar a la Secretaria de Gobierno Municipal, Secretaria de Salud Municipal, las Inspecciones de policía, autoridades militares y policía, tránsito y concesiones viales y demás autoridades a fin de cumplir lo ordenado en tal decreto (art. 7) y, finalmente, precisó que dicho decreto estaría vigente a partir del 11 de junio de 2020 (art. 8).

1.1. El CIL de actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y extraordinarias.

El decreto No. 111 de 2020, por el cual se adopta en el municipio de Girardot el decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones, se fundamentó en los artículos 209, 314 y 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Presidencial 749 del 28 de mayo de 2020. De igual forma, invocó como fundamento el Decreto Legislativo 417 de 2020, de manera enunciativa y formal; y el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020.

Por su parte, el decreto No. 113 de 2020 se fundamentó en las facultades ordinarias ya aducidas y en el decreto departamental 312 del 9 de junio de 2020. No invocó como fundamento ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República en el marco de los EE declarados por el coronavirus.

Se abordarán entonces, en primer lugar, los aspectos puramente formales que determinan la competencia de la Sala, dentro de los cuales será imperioso referirse específicamente a dos criterios: i) temporal y ii) del desarrollo de alguno de los D.L. Aspecto último donde será necesario detenerse en la motivación del decreto No. 111 de 2020, pues se invocó como fundamento el decreto que declaró el estado de excepción (D.L 417 de 2020), el decreto legislativo que adoptó o desarrolló una materia legislativa (D.L 539 de 2020) y las demás facultades ordinarias atribuidas al alcalde municipal de Girardot, por lo que deberá determinar la Sala si efectivamente debe realizarse el CIL de manera integral respecto del contenido o si, por el contrario, debe declararse improcedente debido a que se adujo puramente enunciativa y formal sin ninguna repercusión necesaria y directa respecto a las demás facultades ordinarias que fueron ejercidas por la autoridad administrativa.

2. Competencia de la Sala.

2.1. Elementos formales de la competencia.

La Sala es competente para realizar el CIL de los decretos Nos. 111 y 113 de 2020 debido a que se cumple con los criterios: **1. Orgánico** porque fueron expedidos por el señor alcalde de Girardot; **2. Naturaleza del acto administrativo** porque tiene un carácter general y abstracto debido a que las medidas adoptadas se aplican en todo el territorio de municipio; y **3. En ejercicio de función administrativa** porque a través de los mismos, se regulan y establecen controles para efectos de la movilidad, la circulación y se organizan varias actividades dentro del municipio de Girardot con el fin de prevenir la propagación del COVID-19.

2.1.1. En cuanto al criterio temporal.

El problema jurídico que debemos abordar es: ¿Los decretos Nos. 111 y 113 de 2020 del 30 de mayo y 10 de junio de 2020, son objeto de CIL teniendo en cuenta que fueron expedidos en vigencia del decreto legislativo 539 del 13 de abril de 2020 y por fuera de la vigencia del decreto legislativo 417 de 2020, mediante el cual se declaró el EE?

Para responder este interrogante es necesario tener en cuenta varias precisiones. Primera el decreto legislativo 539 del 13 de abril de 2020, en su artículo 2º establece que se encontrarán vigentes sus disposiciones normativas "durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social" (Art. 2º). Segunda, la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, prorrogó este estado de emergencia hasta el 28 de febrero de 2021. Tercera, los decretos remitidos a control están motivados en el decreto legislativo 539 y cumplen con el presupuesto de adoptar los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social.

Ahora bien, los decretos remitidos para CIL no fueron expedidos durante la vigencia del EE (D. 417 del 17 de marzo de 2020), y aunque en pronunciamientos anteriores se sostuvo que la emisión de los actos fuera de este límite temporal era argumento suficiente para declarar improcedente el CIL⁴², lo cierto es que es tesis de la Sala que el criterio temporal se satisface verificando que: i) el D.L. que desarrolla el acto sometido a control fuera

42 Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Alfonso Sarmiento Castro. Providencia del 23 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-01310-00. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. CP: Alfonso Sarmiento Castro. Providencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-23-15-000-2020-01769-00.

proferido dentro del EE y ii) dicho D.L. se encuentre vigente al momento de expedición del acto. Es decir, el criterio no está atado a la vigencia de la declaratoria del EE, sino a la del D.L. que desarrolla.

Acudir a la tesis anterior, en la que se sostiene que el criterio temporal de competencia de la Sala se encuentra atado a que los actos administrativos deban ser proferidos dentro de la vigencia del EE resulta restrictiva, de conformidad con los siguientes argumentos:

1. El CIL hace parte del sistema de controles del ordenamiento jurídico colombiano y es el instrumento para la defensa judicial de la superioridad e integridad del ordenamiento legal como la garantía de los derechos frente al ejercicio de los poderes y facultades de las autoridades administrativas del orden territorial dentro del marco de los estados de excepción, con el único propósito de que se superen las causas que generaron la crisis y se regrese a la normalidad.
2. El criterio temporal tiene que ser visto desde la perspectiva de la misma Constitución y los estados de excepción (Art. 212 a 216 CP), los cuales claramente establecen términos taxativos. Para el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, señala que se debe declarar por 30 días y se puede prorrogar por el mismo término, sin que pueda ser mayor a 90 días durante el año. Así que tanto la declaratoria del EE como los decretos que los desarrollan tienen un límite temporal como criterio para efectos de su validez, más no para su vigencia, puesto que los decretos legislativos pueden ir más allá del tiempo de vigencia de la declaratoria (Art. 215 de la CP y Arts. 47 y 49 de la L. 137 de 1994), excepto los que se refieren a impuestos que para su permanencia en ordenamiento están sujetos a que el Congreso incluya en una ley para el año siguiente. Luego, son tres tiempos que deben diferenciarse: a) El de la validez y vigencia del EE; b) La validez para la expedición de los DL; c) El de vigencia de los DL, el cual debe ser transitorio.
3. Ahora, respecto del criterio temporal para efectos de adelantar el CIL por parte de los Tribunales Administrativos, la pregunta jurídica que debe resolverse es si la competencia de la Sala depende de la vigencia de los EE, es decir, de los Decretos que fundamentaron su declaratoria, o de la vigencia de los DL que desarrollaron las materias legislativas que fueron adoptadas por el Presidente de la República. Para resolver esta problemática, entonces, lo primero que debe tenerse en cuenta es que los EE permiten una subversión del ordenamiento jurídico ordinario o normal para superar las causas de una crisis de tal magnitud y gravedad, que impiden que el gobierno y las autoridades administrativas puedan superarlas a través de las herramientas propias del ordenamiento ordinario; lo segundo, que las facultades y poderes otorgados durante el EE a las autoridades administrativas son transitorias y especiales por su propia naturaleza y finalidad (C-171 de 1994); y lo tercero, que el CIL como garantía de la superioridad e integridad del ordenamiento legal, debe recaer sobre todos los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos mientras estos se encuentren vigentes.
4. Desde la perspectiva legal, tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, indican que procederá el CIL de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa “y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”.
5. Estas disposiciones, **no** establecen un criterio temporal, sino un criterio de **conexidad**. Una cosa es que la norma indique que serán objeto de control las medidas expedidas “como desarrollo de los decretos legislativos” y otra muy

diferente que serán objeto de control los "decretos legislativos [que hayan sido expedidos] durante los Estados de Excepción", luego son dos los contenidos normativos o sentidos que tiene esta disposición: una relativa a las medidas adoptadas en "desarrollo" de los decretos legislativos y otra relativa al requisito de validez de los "decretos legislativos" que debieron ser expedido "durante los Estados de Excepción". Luego, no podría interpretarse que la competencia del Tribunal para objeto del CIL solamente se limita a controlar los actos administrativos que fueron expedidos durante los estados EE, cuando las mismas disposiciones establecen diferencias entre el parámetro del control de las medidas o el marco normativo para evaluar la legalidad de esos actos, es decir, los D.L. que se expidieron "durante" (temporal) los EE, y el criterio de conexidad, que permite determinar cuáles son los actos administrativos que desarrollan esos D.L. y estarían sometidos a control de esta Corporación.

6. De allí que sean dos los criterios a tener en cuenta para efectos de adelantar el CIL:
 - i) el de verificar que desarrolla uno de los D.L. que fueron proferidos dentro del EE
 - ii) que el acto administrativo que lo "desarrolle" fuera expedido durante la vigencia del mismo D.L. En consecuencia, como los D.L. que asumen las materias tienen una vigencia superior a aquél que declaró el EE, entonces, así mismo pueden ser "desarrollados" por las autoridades administrativas por fuera del EE, mientras se encuentren vigentes en el ordenamiento jurídico. Luego, mal haría la Sala en restringir su competencia por una vía interpretativa a un criterio temporal que la norma no establece, que va en contra de la finalidad y la naturaleza misma del CIL, y especialmente del papel protagónico que debe cumplir el juez contencioso en materia del control inmediato.
7. Es por ello que, para esta Corporación, existe un criterio de conexidad que permite determinar cuál es el objeto de control e implica que la medida a examinar no deba sujetarse a la vigencia del EE, sino que, por el contrario, deba interpretarse de tal manera que se concluya que serán objeto de control los actos administrativos generales que sean proferidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción y en desarrollo de alguno de los D.L. mientras se encuentren vigentes.
8. Estos decretos legislativos otorgan facultades y competencias excepcionales a las autoridades administrativas de orden territorial que no tenían antes de manera ordinaria, y son aquéllas las que ejercen o "desarrollan" en los actos administrativos que son el objeto del CIL por parte de los Jueces de lo contencioso administrativo, Consejo de Estado y Tribunales. Debe verificarse igualmente si el Decreto Legislativo que desarrolla el acto sometido a control, se encontraba vigente al momento de su expedición.
9. Una posición contraria a la adoptada por esta Sala desconocería que el Decreto Legislativo mediante el cual se declara el EE es una norma habilitante que, si bien produce efectos jurídicos, no concede, en principio, ningún tipo de facultad extraordinaria a las autoridades administrativas. Es a través de los demás D.L. expedidos durante la vigencia del EE, que el Presidente de la República regula las materias que se encuentran sometidas a reserva legal y que, por las circunstancias extraordinarias y anormales que fundamentan la declaratoria del EE, normalmente tienen efectos superiores y prolongados a los de la duración del D.L. 417 de 2020. Por esta razón, es diferente el control automático de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos donde el criterio temporal es un criterio de validez de dicha norma (Parágrafo Art. 215 y Art. 241.7 de la CP) del control inmediato de legalidad que ejerce el Consejo de Estado y los Tribunales (Art. 20 L. 137 de 1994 y el Art. 36 de la Ley 1437 de 2020)

10. Asimismo, acudir a una interpretación restrictiva es contrario a la propia Constitución pues aunque el artículo 215 de la Carta Política establece un criterio temporal respecto a la vigencia del EE, también señala que los D.L. pueden tener una vigencia superior al EE y que hay unos, los que establecen tributos, que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal y para mantenerse deben ser adoptados mediante ley del Congreso de la República, a través de la cual se les otorgue un carácter permanente.
11. Todo ello supone entonces que el CIL deba proceder para revisar la legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades administrativas durante la vigencia de los D.L. que les otorgan facultades excepcionales, y no sólo durante la vigencia del EE. De ser así, se permitiría que las mismas autoridades decidan cuándo procede el control o no de sus actos. Son ellas quienes podrían decidir ejercer las facultades excepcionales una vez cesen los efectos del D.L. 417 de 2020, con la finalidad de esquivar el control judicial. También podría dejarse de realizar el control de medidas que desarrollan D.L. proferidos por el Presidente de la República el último día de la vigencia del D.L. 417 de 2020, pues los actos administrativos que los desarrollen serían expedidos fuera del término de duración de la declaratoria del EE. Ambos, presupuestos erróneos y alejados de la naturaleza y finalidad del CIL, dentro del sistema de pesos y contrapesos que le corresponde preservar al Juez.
12. Le corresponde entonces al Juez del control inmediato de legalidad evaluar el cumplimiento de este requisito de procedibilidad del control, procurando la salvaguarda del ordenamiento jurídico y el efectivo control de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades extraordinarias por parte de las autoridades administrativas. No pueden ser estas últimas quienes determinen cuáles de sus actos serán controlados judicialmente a través de este mecanismo automático y a partir de una interpretación restrictiva de los artículos que fijan la competencia de esta Corporación para adelantar el control, únicamente se desdibuja la finalidad de las autoridades judiciales dentro de los EE, que no es otra que la de la preservación de los derechos, libertades y garantías dentro del marco del ordenamiento legal y constitucional.

Así las cosas, reitera la Sala que en el sub-lite se cumple con el criterio temporal que fija la competencia de esta Corporación, al haberse proferido los actos administrativos objeto de control dentro de la vigencia del D.L. 539 del 13 de abril de 2020 y, por ende, se procederá a estudiar el último de los criterios señalados en las normas aplicables.

2.1.2. En cuanto al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el EE.

Tal como se adujo con anterioridad, el decreto No. 111 de 2020 invocó como fundamento el decreto que declaró el estado de excepción (D.L 417 de 2020), el decreto legislativo que adoptó o desarrolló una materia legislativa (D.L 539 de 2020) y las demás facultades ordinarias atribuidas al alcalde municipal de Girardot.

A contrario sensu, el decreto No. 113 de 2020 únicamente se fundamentó en las facultades ordinarias que son propias de la autoridad municipal y no se motivó en ninguno de los D.L. proferidos en el marco del EE.

2.1.2.1. Desarrollo del D.L. 539 del 13 de abril de 2020.

Lo primero es señalar que esta Sala ha reiterado que dentro de un mismo acto administrativo las autoridades públicas pueden emitir órdenes donde, de forma simultánea, ejerzan sus facultades ordinarias (atribuidas por la constitución y la Ley antes del EE) y aquellas extraordinarias y excepcionales (otorgadas con los decretos legislativos dentro del EE).

Sin embargo, aunque esa distinción pareciera ser clara y, en principio, el Juez del CIL podría separar unas y otras, para efectos de examinar la validez de aquellas que han sido proferidas en ejercicio de facultades extraordinarias, lo cierto es que, en muchas ocasiones, esta distinción se difumina cuando hay una relación temática necesaria entre las mismas o, cuando, por ejemplo, so pretexto de usar facultades ordinarias, las autoridades administrativas ejercen las extraordinarias o, a través de las primeras, se inmiscuyen y contrarían las materias que tienen reserva de Ley y han sido reguladas a través de Decretos Legislativos proferidos en el marco del EE.

De allí que deba abordarse la problemática jurídica tendiente a establecer cuál debe ser el control adecuado a este tipo de actos administrativos donde concurren facultades de naturaleza ordinaria y extraordinaria. Primer escenario: no hay duda de que, cuando unas y otras materias son distinguibles y no guardan relación necesaria e inescindible, le corresponde al Juez del CIL realizar un juicio de control negativo, donde sólo sean objeto de control aquellas facultades que surgen a partir del estado de emergencia económica, social y ecológica. De otra forma, la Sala se extralimitaría en su competencia pues el juicio de legalidad de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades ordinarias le corresponde al Juez de lo contencioso administrativo en el marco de los medios de control instituidos en los artículos 137 y 138 del CPACA. Segundo escenario: en los eventos en que las autoridades administrativas únicamente utilizan sus facultades ordinarias, pese a que la materia fue regulada a través de decretos legislativos, no procederá el control debido al principio de necesidad jurídica y la posibilidad que le otorga el ordenamiento a las autoridades de ejercer las facultades que consideren necesarias para mitigar los efectos de la situación de anormalidad en su territorio, siempre que se invoque el D.L. que declaró el EE de forma enunciativa y formal (D.L. 417 de 2020) y no se acuda a ninguno de los demás. Tercer escenario: en aquellos eventos en los que entre unas y otras facultades guardan relación necesaria, no procede un análisis meramente formal, sino material, pues se debe verificar si la autoridad administrativa está desarrollando alguna facultad excepcional ajena a sus poderes ordinarios, aunque aparentemente no fuera así, o si la materia extraordinaria repercute de forma directa en las demás facultades ordinarias que fueron ejercidas por la autoridad administrativa. Sólo en caso de que así sea, y se constate que a través del ejercicio de facultades ordinarias, se esté tocando el núcleo esencial de las materias reguladas en los D.L. que otorgaron facultades ajenas a las que le correspondía a la autoridad, esta Sala podría entrar a revisar la legalidad de las medidas adoptadas en ejercicio de facultades ordinarias pues, en últimas, se está desarrollando alguna de las materias que tiene reserva legal y fue regulada por el Presidente de la República en un EE.

Ahora bien, en el sub-lite el alcalde municipal de Girardot motivó el decreto No. 111 de 2020 en el D.L. 539 de 2020⁴³, mediante el cual el Presidente de la República resolvió:

43 Decreto Legislativo declarado exequible por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-205 de 2020. "En concreto, la Corte consideró que la unificación de la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad (art. 1o), está encaminada a conjurar la grave situación generada por la pandemia, ya que la creación de estos instructivos es un presupuesto dirigido a controlar el contagio y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los sectores de la economía, la sociedad y la administración pública, con posterioridad al aislamiento preventivo obligatorio. De tal forma, esta medida persigue materializar la obligación del Estado de preservar el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la vida de los residentes en el territorio nacional frente al COVID-19. En el mismo sentido, la Corporación coligió que no existen en el ordenamiento jurídico medios ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de examen. Se advirtió que el Presidente no cuenta con competencia para asignar las funciones a un ministerio, puesto que de conformidad con la Constitución esto corresponde al legislador ordinario (art. 150-7 C. Pol.). Frente a la competencia consagrada en el

"Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior. La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo."

Luego, a través de este D.L. se: i) otorgó la facultad al Ministerio de Salud y Protección Social de determinar y expedir los protocolos sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, con la finalidad de controlar y manejar adecuadamente la pandemia y ii) se ordenó a los alcaldes y gobernadores adoptar estos protocolos. Con anterioridad a la expedición de este D.L., el Ministerio de Salud y Protección Social no tenía la competencia de expedir, con carácter vinculante, protocolos técnicos y científicos sobre bioseguridad distintos al sector salud.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que los actos remitidos para control se ocupan de regular materias propias del control y manejo de la pandemia del COVID-19, la pregunta que orienta nuestro análisis en el presente caso no es de orden formal sino material, al haberse motivado el decreto No. 111 de 2020, en el D.L. 539 del 13 de abril de 2020.

Es necesario establecer entonces si las medidas adoptadas por el alcalde municipal de Girardot (a) pueden distinguirse de forma clara, para que en caso que no sea así, establecer si: (b) tienen una relación temática y material, (c) si en el decreto legislativo se le ha otorgado facultades específicas relacionadas con el tema y la materia a la autoridad que expidió el AA objeto del CIL; y (d) si dicha relación es jurídicamente necesaria, es decir, si requiere utilizar las facultades otorgadas en el decreto legislativo porque las que ejerce de manera ordinaria no son suficientes o no cuenta con alguna facultad o competencia ejercida en el AA objeto del control. Si todo lo anterior se cumple, entonces, la Sala debe realizar el CIL de manera integral y sustantiva respecto del contenido del decreto No. 111 y el No. 113 de 2020, que si bien no invoca como fundamento el D.L. 539, sí prorroga la vigencia del acto administrativo inicial. Si no se cumple, deberá declararse improcedente el control frente a aquellas que **no** desarrollan facultades extraordinarias, ni alguna de las materias señaladas en los artículos 1º y 2º del D.L. 539.

✓ **Decreto 111 del 30 de mayo de 2020:**

Decreto Ley 4107 de 2011 (art. 2.3), este Tribunal Constitucional indicó que no se extiende a regulaciones vinculantes sobre el funcionamiento y normal operación de otros sectores de la economía diferentes al sector a cargo del Ministerio de Salud. Ahora bien, las medidas que puede adoptar el ministerio según la Ley 1753 de 2015 (art.69) se restringen a garantizar el talento humano, los bienes y los servicios de salud, lo cual no incluye la expedición de protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas. De la misma manera destacó que en Estados de Emergencia no es viable constitucionalmente que se impida el funcionamiento de las ramas del poder público." Ver: Boletín 103 del 25 de junio de 2020: www.corteconstitucional.gov.co

El **artículo 3°** de este acto administrativo **sí** desarrolla el D.L. 539 de 2020, al determinar:

"ARTICULO TERCERO: ORDENAR para los sectores y actividades que están contenidas en el artículo 2° del presente Decreto, implementar de manera inmediata los protocolos establecidos mediante Resolución 0000666 del 24 de abril de 2020, la Resolución 749 del 13 de mayo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Circular 001 del 8 de abril de 2020, y todos aquellos que se expidan por las autoridades competentes del orden nacional, departamental o municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Sólo podrán iniciar las respectivas actividades, quienes cumplan el proceso de verificación de protocolos de bioseguridad ante la Secretaría de Salud Municipal y que conste en respuesta emitida por dicha Secretaría de conformidad con los protocolos adoptados por el Ministerio de Salud y Protección Social, y las instrucciones que para evitar la propagación adopten los diferentes ministerios y autoridades de orden nacional y territorial.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Corresponde a las Secretaría de Salud, continuar con la verificación en campo del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad por parte de los establecimientos enmarcados dentro del artículo segundo del presente Decreto, ello con el apoyo de las otras dependencias de la Alcaldía Municipal."

Ahora, los **artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15° y 16°** fueron expedidos en concordancia con el decreto No. 749 de 2020, proferido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales ordinarias, y que por su naturaleza jurídica no fueron objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Basta con realizar un ejercicio comparativo entre el decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020 y el decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020 para concluir que el alcalde municipal de Girardot adoptó todas las órdenes emitidas por el Presidente de la República a través del señalado acto administrativo: i) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes (Art. 1. D. 749 de 2020), ii) permitió el derecho a la circulación de determinadas personas o actividades (Arts. 2 y 3 D. 749 de 2020), ordenó a los alcaldes implementar los protocolos de bioseguridad indicados por el Ministerio de Salud y Protección Social (Parágrafo del Art. 3 D. 749 de 2020), señaló qué actividades no estaban permitidas (Art. 5 del D. 749 de 2020), prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio (Art. 10 del D. 749 de 2020), estableció que el incumplimiento de las medidas se sancionaría conforme a lo previsto en la Ley y los reglamentos (Art. 12 del D.749 de 2020).

Aunado a lo anterior, las medidas transitorias de pico y cédula, la restricción de aforo de personas para circular en transporte público, la circulación de acompañantes en motocicletas y la extensión de la medida de toque de queda, con sus respectivas características y excepciones, son medidas de las que puede hacer uso el alcalde municipal de Girardot en el ejercicio ordinario de sus potestades legales y constitucionales, en desarrollo del principio de armonización y colaboración entre el nivel central y las entidades territoriales. Especialmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, sobre el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, la posibilidad de restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos y decretar el toque de queda.

Advierte la Sala que el D.L. 359 de 2020 únicamente dispuso que los alcaldes y gobernadores debían acoger los protocolos proferidos por el Ministerio de Salud y Protección Social por lo que, en principio, estas medidas de policía adoptadas por el alcalde municipal de Girardot en nada intervienen de forma directa en la materia regulada por el Presidente de la República. De hecho, lo que realizó la autoridad administrativa fue, precisamente, adoptar los protocolos contenidos en i) la Resolución 0000666 del 24 de abril de 2020, ii) la Resolución 749 del 13 de mayo de 2020 y iii) la Circular 001 del 8 de abril de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud, a través del **artículo 3º** que como se reitera, sí desarrolla el D.L. 539 de 2020 y será objeto de examen de legalidad.

De igual forma, analizado el contenido de los protocolos adoptados por el alcalde municipal de Girardot, esto es; la Resolución 0000666 del 24 de abril de 2020, la Resolución 749 del 13 de mayo de 2020 y la Circular 001 del 8 de abril de 2020 tampoco se avizora que, materialmente, la autoridad administrativa esté utilizando sus facultades ordinarias para inmiscuirse en asuntos propios del D.L. 539 de 2020. A través de estos protocolos se dictan medidas de bioseguridad para la activación de los sectores de salud, alimentos, construcción y su cadena de suministros, alimentos, bebidas y tabaco, establecimientos no especializados y al por mayor de alimentos, hoteles, restaurantes, cafeterías, servicio móvil, entre otros, sin que se hayan emitido órdenes que modifiquen o intervengan en las facultades de los alcaldes y gobernadores de mantener el orden público o su restablecimiento, restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos, decretar el toque de queda o el aislamiento de los habitantes de sus territorios.

No existe así una relación temática y material necesaria entre las medidas adoptadas en los artículos 1º - 16º y el artículo 3º del decreto No. 111 de 2020, el D.L. 539 de 2020 no otorgó facultades especiales que le impidan al alcalde adoptar las medidas allí contenidas y, por ende, no se están utilizando facultades ordinarias para desarrollar alguna de las materias adoptadas por el Presidente de la República en el señalado D.L., y en los demás proferidos por dicha autoridad en el marco del EE.

Es recordar que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la improcedencia del control inmediato de legalidad en relación con estos actos administrativos que regulan la medida de aislamiento preventivo obligatorio y adoptan otras medidas relacionadas con la restricción de movilidad dentro del territorio correspondiente, en tanto no son expedidos en uso de facultades extraordinarias.⁴⁴

Se concluye entonces que el CIL de los **artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º y 16º** es **improcedente**, por tratarse del desarrollo de facultades ordinarias propias del alcalde municipal de Girardot. Únicamente procederá el análisis de legalidad frente el **artículo 3º**.

No obstante, debido a que la entrada en vigor del acto sometido a control incide en la producción de efectos jurídico del artículo 3º, la Sala emitirá pronunciamiento sobre la legalidad del **artículo 17º** del decreto 111 de 2020.

✓ **Decreto 113 del 10 de junio de 2020.**

44 Sobre el particular ver: Sentencia del 23 de junio de 2020, MP. Alba Lucía Becerra Avella, Rad. 2020-00260. Sentencia del 27 de julio de 2020, MP. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, Rad. 2020-02068. Sentencia del 27 de julio de 2020, MP. Luis Gilberto Ortigón Ortigón, Rad. 2020-00882. Sentencia del 3 de agosto de 2020, MP. Luis Gilberto Ortigón Ortigón, Rad. 2020-01593.

Mediante decreto No. 113 del 10 de junio de 2020, la autoridad administrativa de Girardot adoptó la medida de restringir la movilidad de medios de transporte y/o personas en los accesos a la jurisdicción del municipio (art. 1), aclaró que el Decreto 111 continuaba vigente (art. 2), modificó la medida de toque de queda establecida en el Decreto 111 (art. 3), extendió la medida de pico y placa para las motocicletas (art. 4), estableció las excepciones a las medidas adoptadas en tal decreto (art. 5), señaló que el incumplimiento a las órdenes de policía impartidas en dicho decreto daría lugar a las medidas correctivas contempladas en la Ley (art. 6), ordenó comunicar a la Secretaria de Gobierno Municipal, Secretaria de Salud Municipal, las Inspecciones de policía, autoridades militares y policía, tránsito y concesiones viales y demás autoridades a fin de cumplir lo ordenado en tal decreto (art. 7) y, finalmente, precisó que dicho decreto estaría vigente a partir del 11 de junio de 2020 (art. 8).

Se avizora así que este decreto tampoco cumple con el criterio de competencia de la Sala frente al desarrollo de algún D.L. Si bien no invocó como fundamento ninguno de los D.L. expedidos en el marco del EE, ni siquiera el D.L. 539 de 2020, lo cierto es que tampoco existe una relación material y directa entre las facultades ordinarias utilizadas por el alcalde municipal de Girardot para adoptar este tipo de medidas de policía (artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016) y el D.L. 539 de 2020.

Tal como se advirtió, los protocolos adoptados en el **artículo 3** del decreto No. 111 de 2020 tampoco impiden a las autoridades administrativas municipales adoptar medidas como la extensión del pico y placa de motocicletas o extender el toque de queda, por lo que no se está inmiscuyendo en facultades subvertidas por el EE. Igualmente, con el juicio de legalidad del ya citado **artículo 3**, se afectará la única disposición normativa del decreto No. 113 de 2020 que hace referencia al acto del pasado 30 de mayo de 2020 mediante el cual se ordenó: "**MANTENER** vigente el Decreto Municipal No. 111 del 30 de mayo de 2020, "Por medio del cual se adopta en el municipio de Girardot el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones" (Art. 2), por ende, la decisión que adopte esta Sala en relación con el artículo 3 del decreto No. 111 de 2020, también afectará la vigencia que dispuso el decreto No. 113.

Así las cosas, se declarará **improcedente** el CIL para evaluar la legalidad del decreto No. 113 del 10 de junio de 2020, por tratarse del desarrollo de facultades ordinarias atribuidas al alcalde municipal de Girardot.

3. Juicio de legalidad.

Procede la Sala a pronunciarse sobre la legalidad del **artículo 3º** del decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020 y condicionará la legalidad del **artículo 17º**, así:

3.1. La competencia de la autoridad que expidió la medida.

El alcalde municipal de Girardot – Cundinamarca tenía competencia para adoptar los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social de conformidad con lo estipulado en el artículo 2º del D.L. 539 del 13 de abril de 2020 donde se especificó "(...) los alcaldes y gobernadores estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad se expida el Ministerio de Salud y Protección Social".

3.2. Conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

El acto administrativo objeto de control, cumple con el requisito de conexidad, en tanto la adopción de estos protocolos en el municipio de Girardot está dirigido a conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus COVID-19.

Esta medida guarda relación directa y específica con el Estado de emergencia contemplado en el Decreto 417 de 2020, y con el artículo 1° y 2° del D.L. 539 de 2020, en el que se señaló que con ocasión de la pandemia del COVID-19 se facultaba al Ministerio de Salud y Protección Social a determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública para mitigar y evitar la propagación del virus. En ese mismo sentido, se ordenó a las autoridades administrativas adoptar esas medidas con fecha finalidad.

Así, el **artículo 3°** del decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020 guarda una relación directa de conexidad temática, sistemática y teleológica con el decreto legislativo que sirve de fundamento, habida cuenta que el mismo está encaminado al cumplimiento de los propósitos específicos de conjurar los efectos de las crisis por la pandemia COVID 19 que vive nuestro país desde el pasado mes de enero, hecho fundante de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, DL 417 de marzo 17 de 2020.

3.3. Carácter transitorio.

La adopción de los protocolos de bioseguridad por el alcalde municipal de Girardot no cumple con el carácter transitorio, en tanto no se limitó en el tiempo. El acto administrativo no estableció el término por el que se entendería obligatoria la adopción y aplicación de los mismos.

Así las cosas, en criterio de la Sala deberá declararse la legalidad del mencionado artículo, siempre y cuando se entienda que perdurarán durante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19, pues el artículo 2° del D.L. 539 de 2020 así lo determina:

"ARTÍCULO 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.

Límite temporal que también se señala en los protocolos adoptados por el Ministerio, tal como se evidencia en el Art. 5 de la Resolución No. 0000666 del 24 de abril de 2020.

3.4. Sujeción a las formalidades y correspondencia con la sistematicidad del ordenamiento, es decir, la cohesión con las normas que la preceden y fundamentan, o son coetáneas, siempre que no hayan sido suspendidas o derogadas por las disposiciones con fuerza de ley dictadas al amparo del estado de excepción.

Teniendo en cuenta que con anterioridad a la expedición del D.L. 539 del 13 de abril de 2020 no existía norma que facultara al Ministerio de Salud y Protección Social para expedir protocolos de bioseguridad que fueran vinculantes para sectores diferentes al sector salud, se encuentra que dicho D.L. es el único marco normativo que fundamenta el **artículo 3°** del decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020.

Así las cosas, el **artículo 3°** del acto administrativo sometido a control cumple con las formalidades antes señaladas en artículo 2° del D.L. 539 de 2020, como quiera que allí mismo se determinó que le correspondería a la secretaría municipal o distrital, o la entidad que hiciera sus veces, y que tuviera a su cargo el sector, actividad económica y demás, vigilar el cumplimiento del protocolo, junto con el sector de la administración pública. Aspecto que se adoptó de conformidad con lo expuesto por parte del alcalde municipal de Girardot al ordenar a la Secretaría de Salud Municipal "continuar con la verificación en campo del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad con el apoyo de las otras dependencias de la Alcaldía Municipal" (parágrafos 1° y 2° del artículo 3).

Cabe recordarse igualmente, que el juicio de legalidad de los protocolos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social le corresponderá al Consejo de Estado por ser un acto administrativo emitido por una entidad de orden nacional (Arts. 136 del CPACA).

Ahora bien, debido a que la vigencia del decreto incide en la aplicación y producción de efectos jurídicos del **artículo 3°** del decreto 111, encuentra la Sala que el **artículo 17°** del mismo acto administrativo debe condicionarse en su legalidad, debido a que desconoce lo dispuesto en el artículo 65 del CPACA donde se señala que los actos administrativos generales producen efectos jurídicos "desde su publicación". En este sentido, se condicionará la legalidad de dicho artículo a la publicación del acto.

3.5. Proporcionalidad que guarda con el propósito de conjurar la crisis e impedir la proliferación de sus efectos y adecuación a los fines.

La medida adoptada mediante el decreto No. 111 de 2020 es proporcional y razonable, pues adopta los protocolos de bioseguridad creados por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene un objetivo totalmente válido, consistente en determinar cuáles serán los parámetros que permitirán reiniciar la actividad económica en sectores de salud, alimentos, construcción y su cadena de suministros, alimentos, bebidas y tabaco, establecimientos no especializados y al por mayor de alimentos, hoteles, restaurantes, cafeterías, servicio móvil y otros, preservando la salubridad pública de los habitantes del municipio, para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19.

En línea con lo anterior, se advierte que la medida se encuentra adecuada a los fines perseguidos con la declaratoria del Estado de excepción, en tanto se busca conjurar la crisis y mitigar los efectos del coronavirus. Por ello, se limita la medida única y exclusivamente a aquellos bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia, que además han sido autorizados por el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial No. 749 de 2020.

4. Conclusiones.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que debe declarar la improcedencia del CIL respecto de los **artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º y 17º** del decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020, así como de la totalidad de las medidas adoptadas por el decreto No. 113 del 10 de junio de 2020, por tratarse de materias que fueron proferidas en ejercicio de las facultades ordinarias del alcalde municipal de Girardot – Cundinamarca, y por tanto, no se cumple con el criterio que fija la competencia de esta Corporación relativo a que las mismas hayan sido emitidas en desarrollo de un decreto legislativo, o para efectos de implementar materias reguladas en alguno de los decretos con fuerza material de Ley.

Igualmente, deberá declararse la legalidad del **artículo 3º** del decreto No. 111 del 10 de junio de 2020, siempre y cuando se entienda que perdurará durante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del COVID-19, por las razones expuestas en la presente providencia.

En último lugar, se declarará la legalidad del **artículo 17º** del Decreto 111 de 2020, bajo el entendido que producirá efectos desde su publicación, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR improcedente el CIL en relación con los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º y 16º del decreto No. 111 del 30 de mayo de 2020 y del decreto No. 113 del 10 de junio de 2020, emitidos por el señor alcalde municipal de Girardot – Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del artículo 3º del decreto 111 del 30 de mayo de 2020, emitido por el señor alcalde municipal de Girardot – Cundinamarca, siempre y cuando se entienda que perdurará durante la declaratoria del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia del COVID-19, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO: DECLARAR la legalidad del artículo 17º del decreto 111 del 30 de mayo de 2020, emitido por el señor alcalde municipal de Girardot – Cundinamarca, bajo el entendido que producirá efectos desde su publicación, por las razones expuestas en la presente providencia.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión al alcalde del municipio de Girardot y al gobernador de Cundinamarca y **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial.

Correos para notificación:

notificacionescontroldelegalidad@secretariajuridica.gov.co;

controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co;

javelasco@procuraduria.gov.co;

cetic@consejoestado.ramajudicial.gov.co;
secretariadegobierno@girardot-cundinamarca.gov.co;
juridica@girardot-cundinamarac.gov.co;
alcaldia@girardot-cundinamarca.gov.co;

Correo de Secretaría donde se reciben comunicaciones para este proceso:
rmemorialessec03sctadmccun@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente por la Sala, en la plataforma SAMAI.

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado